Backgrounder

BP-155E

Caplan-Sauvageau Report: Highlights

Françoise Coulombe

Political and Social Affairs Division
Research Branch

1 October 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00698/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

TOWARD A NEW BROADCASTING ACT 2

A. Principles and Objectives 2

B. Policy-Making and Regulation 3

FRENCH-LANGUAGE BROADCASTING 5

THE PUBLIC SECTOR 6

A. The Canadian Broadcasting Corporation 6

B. Provincial Broadcasting 8

C. The National Film Board 8

D. TV Canada 9

E. The Broadcast Fund 10

THE PRIVATE SECTOR 10

A. Private Radio 10

B. Private Television 10

C. Pay-TV and Specialty Services 11

CONCLUSION 12

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/155E

ISBN 0-660-12445-9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CAPLAN-SAUVAGEAU REPORT: HIGHLIGHTS

INTRODUCTION

The Task Force on Broadcasting Policy, co-chaired by Messrs. Gerald Caplan and Florian Sauvageau, released its report(1) on 22 September. The report reviews the current state of Canadian broadcasting, defines its foundations and makes 180 recommendations intended as a master plan to the end of the century.

The work of the Caplan-Sauvageau Task Force led its members to the conclusion that the Canadian broadcasting system was in crisis. The following is their analysis of that crisis:

> The problems are clear enough: inadequate Canadian programming; inadequate high-quality programming; insufficient performance programming by the private sector in English Canada, insufficient attention paid to information and public affairs programming in the private sector in Quebec; and a general reluctance to give priority to the social goals of the broadcasting system.
>
> The reasons for these problems are equally clear: the public sector, which must be the chief purveyor of quality Canadian programming, is inadequately scaled and funded; the private sector, which should complement the public sector at least to the extent of contributing to the fulfillment of the social objectives of the Broadcasting Act, is not contributing enough.

---

(1) Report of the Task Force on Broadcasting Policy, Ottawa, Supply and Services Canada, 1986, 731 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> Two groups are responsible for these problems: for the inadequate funding, successive federal governments of whatever political stripe; for the private sector's unimpressive role, a regulatory agency which has failed to interpret its mandate under the 1968 Broadcasting Act with sufficient rigour.
>
> Directly or indirectly, nearly every one of our recommendations address (sic) the issues which flow from this analysis.(1)

In view of the size of the report, our study will restrict itself to describing the highlights of those portions likely to be of special interest to parliamentarians, i.e., the chapters which discuss proposals for a new Broadcasting Act, French-language broadcasting and the public and private sectors.(2)

TOWARD A NEW BROADCASTING ACT

A. Principles and Objectives

The Task Force recommends a thorough revision of the Broadcasting Act that would take into account the legal, technological and social changes that have taken place since it came into force in 1968. It also notes that the State must provide broadcasting with a legal framework that fits in with the fundamental rights included in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Task Force puts forward a number of recommendations that are major departures from the 1968 Act, including the following:

- that Canadian broadcasting policy should recognize the special character of Quebec broadcasting, both in itself and as the nucleus of French-language broadcasting throughout Canada;

---

(1) Ibid., p. 691-692.

(2) Appended is a table illustrating the cost of implementing the Task Force's recommendations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- that the principle of federal-provincial consultation should be part of the Broadcasting Act;

- that the Broadcasting Act should formally recognize the right of aboriginal peoples to broadcasting services in representative native languages, where numbers warrant and as public funds become available.

B. Policy-Making and Regulation

The Task Force studied the provisions of the current Broadcasting Act that allow the government to involve itself in the functions of the CRTC, i.e., section 23 (the power to set aside or refer decisions back to the CRTC). It also examined Bill C-20, a bill to amend the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission Act, the Broadcasting Act and the Radio Act, introduced by the Minister of Communications on 20 December 1984, which proposed establishing a power to issue directives on matters of general policy. It concluded that there was a need to reduce the ways in which government could intervene in the Act to a single method: the government must choose between the power to set aside and the power to issue directions. The Task Force states its preference for the latter. Its detailed recommendation reads as follows:

> The Act should recognize government entitlement to intervene with the CRTC according to one or other of the following methods, but not both; either it can set aside or refer decisions back to the CRTC, or it can issue directives to the CRTC. The Task Force prefers that government have the power to issue directives.
>
> If it is decided to grant government the power to set aside or refer decisions back to the CRTC, such power should be exercised so as to comply with the principles of due process.
>
> Cabinet, prior to issuing a directive, should be required to consult public opinion in the way the CRTC does when it plans to make or amend a regulation. The CRTC should be responsible for such public hearings.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> Directives should be used in moderation so as to leave the regulatory authority free of intervention in exercising its day-to-day mandate, and the following rules should be observed:
>
> - directives take the form of regulations and are subject to the provisions of the Statutory Instruments Act;
> - directives cannot be retroactive;
> - only the government, and not ministers, may issue a directive;
> - directives shall be formulated in general terms, like regulations, and the regulatory authority shall be responsible for interpreting them and monitoring their application.(1)

The Task Force is in favour of eliminating part-time CRTC members, and states that the CRTC should consist of nine full-time members appointed for a term of five years. It also recommends equitable representation for women and minorities and that the current Francophone proportion of four of nine members become the rule.

The Task Force recommends that the Broadcasting Act should keep the CRTC's extensive powers to make regulations on all matters within its jurisdiction and to set conditions of licence on each licensee, including conditions that oblige the licensee to spend specified amounts for specific purposes.

As an alternative to appointing part-time members, the Task Force recommends that the CRTC should appoint a Public Advocate in each of its regional offices. The Public Advocate would be responsible for ensuring public participation, as well as receiving and investigating public complaints. The Public Advocate would have the authority needed to "demand an explanation from a broadcaster and to submit serious cases to the Commission for consideration."(2) The Public Advocate would also

---

(1) Report of the Task Force on Broadcasting Policy, p. 175-176.

(2) Ibid., p. 195.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

maintain liaison with groups wishing to intervene at licence renewal hearings.

Two proposals aim at improving the CRTC's public hearing procedure: the authorization of cross-examination by parties with opposing interests wherever the possibility exists that contradictory statements could impair the proceedings and dropping existing confidentiality practices that hinder the evaluation of application.

FRENCH-LANGUAGE BROADCASTING

The Task Force refers to the signing in February 1986 of the Canada-Quebec Memorandum of Understanding on the Development of the French-language Television System, under which Quebec is linked to the development of the French-language television system. The report argues that this direction should be extended to the whole system, radio included. It therefore recommends that the autonomy of French-language radio and television services be recognized within the CBC and that French-language CBC should be allowed to develop distinctly from English-language CBC and that the two sectors, serving distinct societies, should be allowed to take different approaches to meeting the objectives assigned to public broadcasting.

The Task Force advocates establishing a public French-language channel to be called Télé-Canada (TV Canada in English), which would repeat existing Canadian programs and provide new Canadian programs in a number of areas including children's, news and public affairs, documentaries and arts programs. It also asks that priority carriage be given to services in French on systems that serve primarily Francophone subscribers.

The Task Force emphasizes that it is responding in various ways in its report to the legitimate expectations of Francophones outside Quebec. It adds the following warning however:

> Like it or not, however, Francophones outside Quebec will always have to depend to a great extent on Quebec for French-language programming and this is particu-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> larly true for television, which requires costly equipment and plentiful skilled labour.(1)

The Task Force recalls that it is very expensive for the public television sector to serve both an audience that is primarily located in Quebec and Francophone populations spread across Canada. The Task Force therefore recommends that CBC French network budgets be reviewed to establish hourly production costs that reflect the role assigned to the French network in the new television environment.

THE PUBLIC SECTOR

A. The Canadian Broadcasting Corporation

The Task Force recommends a number of changes to the CBC's statutory mandate. Among other things, it recommends that "the provision that the national service contribute to the development of national unity...[be] replaced by a more socially oriented provision, for example, that the service contribute to the development of national consciousness."(2) It argues that the CBC's mandate should in future be to offer a full range of Canadian programs rather than a range of all available programs, as is currently the case. Thus, the CBC should to the greatest extent possible avoid airing foreign programs normally available from other Canadian broadcasters.

With respect to the radio networks, the Task Force recommends sparing them any further budget cuts. It would like the new Broadcasting Act to specify that the CBC is responsible for providing both radio and television services and that there should be scope for CBC radio and television, English and French services, to develop on the basis of different program mandates, audiences and financial needs.

With respect to television, the Task Force advocates Canadianizing CBC television. Thus CBC television should replace American

---

(1) Ibid., p. 226.

(2) Ibid., p. 285.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

programs which are readily available on other networks with attractive and distinctive Canadian programming "but only when adequate funds are available."(1)

The CBC should seek from the CRTC a licence to operate an English all-news and information channel. An analogous but less ambitious service would be offered in French by TV Canada. The channel would be delivered by satellite to basic cable subscribers, and financed by both advertising revenue and a small pass-through fee to subscribers. It should be operated as a self-sustaining enterprise.

The CBC's English television service should be reorganized into five regions: Alberta-British Columbia, Manitoba-Saskatchewan, Ontario, Quebec and Atlantic. French-language services should be concentrated in the following four centres: Montreal, Quebec City, Moncton and Ottawa.

The CBC should negotiate with its television affiliates to have them all phase in over time the full network schedule, without time shifting. If agreement is not reached, CBC should consider ensuring distribution by whatever means it sees fit, according to local market conditions.

The Task Force argues the need to match money to the mandate for the CBC. To this end it recommends important changes in the renewal process which would involve the participation of the government, the Corporation and the CRTC:

> The CBC licence renewal process should be preceded by a statement from the government on the extent of funding it intends to provide over the pending CBC licence period. It should also be preceded by the CBC's plans for the licence period, including its promise of performance to the Commission. On this basis, as well as the public comment provided through a full licence renewal hearing and its overall view of the content of the Canadian broadcasting system as a whole, the CRTC would then attach to the CBC's licence such conditions as it deemed appropriate.(2)

---

(1) Ibid., p. 299.

(2) Ibid., p. 326-327.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Task Force recommends that - contrary to current practice - the offices of the Chairman of the Board of Directors and the President and Chief Executive Officer of the CBC should be filled by different persons and be clearly defined. Thus the Chairman of the Board would be primarily concerned with policy, while the President and Chief Executive Officer would be empowered to implement policies determined by the Board of Directors. The Chairman of the Board should be appointed by the Governor in Council and the President and Chief Executive Officer should be appointed by the Board of Directors.

The Task Force advocates establishing an Office of the Ombudsman, to be responsible to the CBC Board. Two appointees should be named to the Office, one Anglophone, one Francophone. They would be responsible for investigating public complaints about the CBC and for publicizing their results. They could also investigate complaints from Parliament or parliamentary committees.

B. Provincial Broadcasting

The Task Force recommends that the CRTC continue to license provincial broadcasting entities, but the provinces should determine the nature of such broadcasting, including the balance between educational and more general programming. It goes on to suggest that the Government of Canada should initiate negotiations with provincial governments to bring all provincial broadcasting under the general regulatory structure of the CRTC (taking into account the previous recommendation). The Task Force also would like to see the possibility of provincial broadcasting organizations participating in national or regional broadcasting networks and also recommends that they should have full access to the Broadcast Fund and other incentives to the production of Canadian programs.

C. The National Film Board

The Task Force recommends that the NFB should be seen as a significant producer of television documentaries featuring contemporary social issues, as well as of educational and children's programming for the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposed new public television network, TV Canada. Legislation governing this NFB should be amended to extend its mandate from films to broadcasting and to assure it an arm's length relationship from government for that purpose. While TV Canada would pay appropriate licence fees for the use of NFB productions, the Board should nevertheless receive sufficient government funding to enable it to make its contribution to Canadian television programming.

The NFB should be encouraged to continue its regional role, using local talent to make films for television. Studio D, the women's arm of the NFB, should be seen as an important player in the NFB's contribution to TV Canada.

D. TV Canada

With a view to providing a new outlet for Canadian programming, especially in categories where few programs are available, the Task Force recommends establishing a second public television service - Télé-Canada for the French network and TV Canada for the English. The recommendation reads as follows:

> Canada needs a new non-commercial, satellite-to-cable television service in the public sector, in English and French, with a programming emphasis on regional production, programs for young people, performing arts, documentaries and the best programs shown by other Canadian broadcasters. The French, but not the English, network would also carry news and information programs. The government should convene a meeting of public broadcasters from the federal and provincial levels, together with the National Film Board, to consider the establishment of such a service under a board of directors representative of the interested parties.(1)

All cable systems which offer discretionary pay television services should be required to carry the new channel on the basic service. Funding of TV Canada should be through a charge by the new service to cable system operators based on a per-subscriber rate, with the cost reflected in appropriate adjustments to cable rates.

---

(1) Ibid., p. 358.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. The Broadcast Fund

The Task Force recommends that the Broadcast Fund should be extended by a second five-year term to run from 1988 to 1993 and that one-third of the support should continue toward French-language programming. It also recommends passing legislation establishing Telefilm Canada as an arms-length agency of government and providing it with a mandate on which to base its administration of the Broadcast Fund. By the end of 1987-88, support will be provided principally in the form of matching the licence fee payments made by Canadian broadcasters and based on the expectation that such productions [made primarily for Canadians by Canadians] must recover most of their revenues in the Canadian market.

THE PRIVATE SECTOR

A. Private Radio

The Task Force believes that the CRTC's approach and objectives to private radio are appropriate. It therefore recommends that radio continue to be regulated but that the regulatory tools should be flexible, and - through conditions of licence - appropriate to the special circumstances of each licensed radio station or network. It argues in favour of maintaining the existing Canadian content requirements for radio broadcasters, including the 30% quota for AM licensees.

B. Private Television

The Task Force supplies a detailed breakdown of the revenues and expenses of private television, including program expenditures, and examines its profitability as well as the industry's structure and performance. With a view to enhancing the capacity of private broadcasters to contribute to the objectives of a new Broadcasting Act, the Task Force recommends that the amendments made to the Income Tax Act by Bill C-58,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1976,(1) as well as the CRTC's policy on simultaneous program substitution should be maintained. It nevertheless recommends that the CRTC should develop such measures to ensure that its program substitution policies do not have the effect of reducing exhibition of Canadian programs in peak viewing time.

To ensure that these programs have sufficient access to air time, the Task Force recommends, for conventional off-air broadcasters, that 60% of all programming and 50% of the programming scheduled between 6 p.m. and midnight must be Canadian. It also advocates a minimum 45% Canadian content quota for private broadcasters in the evening viewing hours from 7 p.m. to 11 p.m.

The Task Force goes on to emphasize that private television stations and networks must be required to commit greater resources to Canadian programs. To achieve this, it recommends that the CRTC should use conditions of licence to require that stations and networks make expenditures for internal productions of, or acquisition of, the right to exhibit Canadian programs consistent with their financial and other resources.

C. Pay-TV and Specialty Services

Since pay-TV failed to keep its Canadian content promises and also encountered significant financial problems, the Task Force recommends that the CRTC, in setting Canadian content requirements for the second licence term, should consider the realistic and appropriate contribution that pay operators can make as their subscription base expands. It also recommends that in establishing conditions of licence for pay-television services, the CRTC should take into account the film policy of the federal government and, in particular, the creation of the Canadian Feature Film Fund. It emphasizes that the CRTC's conditions of licence for pay-television services should be designed to ensure the exhibition of most

---

(1) The purpose of these amendments was to allow undertakings to include in their deductible expenses the cost of advertisements intended for Canadian buyers only when they were broadcast by Canadian stations or networks.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the Canadian feature films being produced and that the CRTC should continue to prohibit undue American competition.

With respect to specialty programming services, the Task Force recommends that the new non-commercial channels, TV Canada/Télé-Canada, should be part of basic cable service in systems in which discretionary services are available, and also recommends a new CBC English-language news and current affairs channel. With respect to English-language services, the Task Force recommends that pending any radical restructuring of the present cable tiering system, Canadian specialty services should remain on a discretionary cable tier and the carriage of competitive signals from the U.S. should be prohibited. Finally, because of the relatively small size of the market for French-language specialty services, it suggests that the CRTC should license carefully chosen specialty channels to operate in French and to be carried as part of basic cable service.

CONCLUSION

The Task Force report concludes with an appeal to those who will make the decisions needed to consolidate a truly Canadian broadcasting system:

> In the end, decisions must be made by those who form public policy: the CRTC, provincial governments and above all, the government of Canada. It is those bodies that must gauge the extent of the commitment of Canadians to a Canadian broadcasting policy. They must determine how serious they themselves are about demanding a substantial contribution from the private sector to the goals of the new Broadcasting Act that we hope to see introduced. They must decide the proper level of government spending on broadcasting. They must determine, for example, whether Canadians are prepared to pay higher cable fees or sales taxes to pay for a new public sector broadcasting network. We do not underestimate how difficult it will be to make these decisions; but it is perhaps not excessive to assert that a great deal of the future of this country, and the kind of country we will be in the future, rests on those decisions.(1)

---

(1) Report of the Task Force on Broadcasting Policy, p. 699.

APPENDIX

Source: Report of the Task Force on Broadcasting Policy, p. 667-674.

Table 29.1 Implementation Costs of Task Force Recommendations

Expenditure Item	Estimated Cost	Comment
1. **Native Broadcasting**		
– Increased allocation of funds to the Northern Native Broadcast Access Program (NNBAP) to cover costs associated with sharing a satellite transponder with CBC.	$2 million – $3 million	The option of a shared transponder to carry native programming is proposed as an interim step toward separate satellite arrangements for carriage of native-language programming.
2. **CBC Programming**		
A. **News and Information**		
– Establishing of 'store-front' radio news gathering service in regions of Canada not now covered by the CBC's English radio news service.	CBC has estimated the costs at $13 million over a 5-year phase-in period to bring local radio service to 19 unserved communities (just over $2 million annually). The cost of serving each community through a 'store-front' service is an average capital expenditure of about $300,000 and average operating costs of about $160,000 annually.	Such service could be extended at any rate, based on the extent of funding available. The Task Force endorses the principle that the gaps in CBC's news coverage of Canada should be filled as efficiently as possible.
– Open offices in a number of key regions of Quebec where the CBC has no staff journalists (Abitibi, Eastern Townships, St. Maurice, etc.)	The cost of operating each such office would be approximately $400,000 annually. If three such offices were opened annual costs would be $1.2 million.	The recommendation to establish these offices is linked to our recommendations concerning the reorganization of CBC service in Eastern Quebec.

Table 29.1 Implementation Costs of Task Force Recommendations (cont'd)

– Produce on a trial basis for 3 to 5 years a regional French-language television newscast in Chicoutimi for carriage on the local CBC affiliate.	The estimated cost is $700,000 annually.	This recommendation is also linked to a reorganization of CBC French-language services in Quebec.
– Establish a dedicated news and current affairs channel in English and program a partial channel in French. Link to establishing additional news bureaus outside Canada.	The costs involved depend on how ambitious an approach is taken, but could vary from $20 million to $35 million. The cost of each foreign correspondent is estimated at $300,000.	Revenues would be derived from a per-subscriber charge collected from cable television companies and from national advertising. At a charge of 25¢ per subscriber with carriage on basic or extended basic service in systems offering discretionary services to their subscribers, the cable revenue combined with advertising would cover the cost of providing a strong service.
B. Performance Programming: Prime Time		
– Concentrate responsibility for English-language production of programming other than news, information and sports in Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver and strengthen such production in these centres. Do the same for French-language production in Montreal, Ottawa, Quebec and Moncton.	In part this involves a reallocation of expenditure within each region. However, to the extent that production in the regions for the network is strengthened, it would be linked to network expenditures on Canadian programs.	The Task Force's recommendation is that the CBC's television production in the regions should be strengthened, but with production of performance programming concentrated in a single station in each region. This recommendation should be considered in conjunction with the role recommended for TV Canada in the regions.

– Increase the licence fees now paid by CBC to exhibit independent Canadian productions.	The incremental cost of this change is estimated at $15 million.	The result of this change would be to increase the average licence fee payment made by the CBC to 40 percent. It is assumed that on average the Broadcast Fund would match this amount.
– Increase the percentage of Canadian programming exhibited on the CBC's French and English television networks between 7 p.m. and 11 p.m.	The costs to CBC involved in increasing Canadian programming in this time period from the present level of 80 percent are estimated as follows: to 85 percent: $10 – $12 million to 90 percent: $20 – $24 million to 95 percent: $30 – $36 million The costs to Telefilm would be equivalent to the above figures, thereby doubling the total costs (see Item 8 below). The CBC estimates that it might also lose between $30 million and $50 million in advertising revenue if it increased Canadian content to 95 percent, although the proposed tax incentive should substantially reduce these losses.	There is now little Canadian performance programming available in the mid-evening hours. The focus the Task Force has recommended for the CBC would be reflected in increased Canadian content. If the continuation of the Broadcast Fund is assumed beyond 1987, then Telefilm's share of the required funding would already be committed.

Table 29.1 Implementation Costs of Task Force Recommendations (cont'd)

	The CBC estimates that it might also lose between $30 million and $50 million in advertising revenue if it increased Canadian content to 95 percent, although the proposed tax incentive should substantially reduce these losses.	
– Increase the percentage of Canadian programming exhibited outside prime time on CBC's French and English television networks.	The estimated cost to the CBC is between $10 and $15 million. Only to the extent that the CBC used independently produced children's programs as part of this Canadianization would part of the cost be born by the Broadcast Fund.	Greater or lesser degrees of Canadianization of non-prime time CBC schedules might be considered, with varying costs.
3. Distribution of CBC Services		
– Extension of CBC service to cover isolated aboriginal communities – Extension of CBC services to francophone minorities outside Quebec.	As funds become available the extension of coverage by CBC signals should continue.	The extension of CBC services to underserved communities and regions should continue, reflecting an ongoing commitment to CBC's role as broadcaster of last resort serving Canadians who would otherwise receive no service.
– Complete replacement of the remaining 14 CBC radio affiliates.	$5 million – $6 million in capital expenditures for new transmitters	This expenditure could be spread over several years.

– Extend coverage of CBC's English and French stereo radio service.	For the English stereo service expenditures of $37 million would increase coverage from the current level of 72 percent to over 96 percent. In the short term, expenditures of $10 million would increase coverage to 82 percent. Costs for extension of French service would be $3 million to cover communities of 40,000 population.	At present, centres as large as Victoria, Sudbury and Charlottetown cannot receive the CBC's stereo service. Extension of service could be spread over a number of years.
– Negotiate with CBC's French and English TV affiliates to ensure carriage of virtually the full network service.	Costs will vary depending on the degree to which any affiliates are replaced by CBC re-broadcast transmitters or the extent to which renegotiated affiliation agreements can be struck. The net effect on CBC's costs, however, is not expected to be substantial.	This review of the CBC's affiliation agreements is under way. Its outcome will be affected by any further Canadianization of CBC schedules and by any action taken to make advertising on Canadian programs more attractive. While there is no immediate net loss financially, there is the potential for network programs to attract a smaller share of viewing to the CBC when it is no longer linked to local programming.
– Establish an English-language CBC television station in New Brunswick.	CBC is already spending a significant amount of money on programming in N.B. under its agreement with its N.B. affiliate. The incremental costs of establishing a station are estimated at an initial capital cost of $25 to $28 million, with additional operating cost of $1.5 million annually.	N.B. is now the only province without an English language CBC television station. The establishing of a station would ensure carriage of the full network service in N.B

Table 29.1 Implementation Costs of Task Force Recommendations (cont'd)

4. **CBC Ombudsman** – Establish an internally appointed office of CBC ombudsman, with dual appointees responsible for English and French services respectively.	$500,000 to $750,000 annually.	Incremental funding for this purpose should be provided out of government appropriations.
5. **Private Radio and Sound Recording** – Additional support by private radio broadcasters to FACTOR/CTL and MUSICACTION.	It is expected that the approach recommended would lead to additional funds being available to support Canadian sound recordings.	The emphasis of these two industry agencies will be on mainstream commercial categories of recordings.
– Additional direct support by government to finance Canadian sound recordings, with the focus on minority recording interests not served by FACTOR/CTL or MUSICACTION.	The Task Force believes there is a need for at least $5 million annually in public funds to support the production of Canadian sound recordings, with emphasis on non-mainstream music unlikely to receive support through the industry agencies.	Some additional funds have now been committed under the program announced recently by the Minister of Communications.
6. **Private Television** – Conditions of licence should be used to ensure that private broadcasters make a greater contribution to financing Canadian programming.	The objective should include having expenditures by the Broadcast Fund to finance Canadian programs for private broadcasters matched by licence fees paid by private broadcasters. If Telefilm commits $35 million in 1987-1988, for example,	Telefilm should only support productions if a designated percentage (15 percent is suggested to start) of the budget is committed as a licence fee. The balance of emphasis will vary from broadcaster to broadcaster and between the French and

	$35 million should be paid in licence fees by private broadcasters. This should not come at the expense of news and information programming to which adequate resources should also be committed.	English sectors. At present news and information is stronger in English broadcasting than in French; Canadian entertainment programming is the greatest weakness of English television.
7. TV Canada – New non-commercial services should be established in French and English with an emphasis on children's, documentary and arts programs, and on independent productions originating in the regions. The services will also repeat existing programs from other broadcasters.	First year budget would be $45 to $50 million, rising to $100 million over 5 years. Service would benefit from complementary NFB funding, provincial governments, Telefilm Canada, and repeating Canadian programs.	Per-subscriber payments from cable companies would start at 75¢ and rise by 25¢ annually to $1.50. Thereafter adjustments would reflect inflation. Appropriate cable rate adjustments would be made, as indicated in Chapter 24.
8. The Broadcast Fund – The Broadcast Fund should be extended for a second 5-year period from 1988 to 1993.	The level of funding we consider appropriate for the Broadcast Fund would be $75 million in 1987-88, and would rise at least in line with inflation over the next five years.	The cost of the Broadcast Fund would be offset by the tax revenues generated by a continuation of the tax on basic cable subscriptions at a reduced rate of 5 percent and a tax of 10 percent on discretionary cable services.

Table 29.1 Implementation Costs of Task Force Recommendations (cont'd)

9. **Tax Incentive to Advertisers** – Establish a 150 percent deduction for the cost of all advertisements placed on Canadian children's programs, drama, variety, performing arts and documentary programs which qualify for 10 points under the CRTC's criteria for defining Canadian programs.	Maximum cost estimate is $29 million. To the extent this measure attracts more advertising to Canadian programs it will generate offsetting economic benefits.	The proposal will complement the Broadcast Fund policy, CBC's increased Canadian content, and CRTC's recent initiatives to strengthen Canadian programming in these categories.
10. **Research and Regulation** – The CRTC should implement a compliance strategy for its regulations and conditions of licence, and both DOC and the CRTC should substantially increase research resources.	Without detailed knowledge of CRTC operations, costs are difficult to determine for the compliance strategy. Our estimate is an additional $5 million to $7 million.	The CRTC collects in licence fees from broadcasters much more than it spends on regulating the industry. The costs are, therefore, fully covered within the activity itself and there is scope for additional expenditures. Some of the increase may be offset by increased use of self-regulation.
– Establish a data bank of CRTC decisions, assist various groups of citizens to monitor and be involved in developing broadcast policy and decision-making, and establish a public participation officer in each regional CRTC office.	Costs are estimated at between $1 million and $1.5 million.	As noted above, revenues from broadcast licence fees exceed CRTC expenditures.

Étude générale

BP-155F

Le rapport Caplan-Sauvageau: points saillants

Françoise Coulombe

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 1er octobre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

JALONS POUR UNE NOUVELLE LOI SUR LA RADIODIFFUSION..... 2
A. Principes et objectifs..... 2
B. Le cadre politique et réglementaire..... 3

LA RADIO-TÉLÉVISION FRANÇAISE..... 5

LE SECTEUR PUBLIC..... 6
A. La Société Radio-Canada..... 6
B. Le secteur public provincial..... 9
C. L'Office national du film..... 9
D. Télé-Canada..... 10
E. Le Fonds de développement de la production canadienne..... 10

LE SECTEUR PRIVÉ..... 11
A. La radio privée..... 11
B. La télévision privée..... 11
C. Télévision payante et canaux spécialisés..... 12

CONCLUSION..... 13

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/155F

ISBN 0-660-92031-X

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE RAPPORT CAPLAN-SAUVAGEAU: POINTS SAILLANTS

INTRODUCTION

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, présidé par MM. Gerald Caplan et Florian Sauvageau, a publié son rapport(1) le 22 septembre dernier. Ce rapport passe en revue l'état actuel du système canadien de radiodiffusion, en définit les assises et présente 180 recommandations appelées à servir de plan directeur jusqu'à la fin du siècle.

Les travaux du Groupe Caplan-Sauvageau l'ont amené à conclure qu'il y a crise dans le système canadien de radiodiffusion. Son analyse de la crise se résume comme suit:

> La crise est bien caractérisée: insuffisance d'émissions canadiennes, particulièrement de divertissement dans le secteur privé au Canada anglais, carence d'émissions de haute qualité, désintérêt du secteur privé - surtout au Québec - pour les émissions d'information et d'affaires publiques et, plus globalement, résistance à servir les objectifs sociaux de la radiodiffusion canadienne.
>
> Les causes de la crise sont faciles à identifier. Le secteur public qui a, par essence, vocation à offrir des émissions canadiennes de qualité est désorganisé et démuni alors que lui fait défaut l'assistance du secteur privé pour la réalisation des objectifs sociaux de la Loi sur la radiodiffusion.
>
> Deux instances sont responsables d'une telle situation. Aux gouvernements fédéraux successifs, sans distinction d'allégeance, on peut imputer les problèmes de financement. Les insuffisances du secteur privé

---

(1) Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, 789 pages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> sont attribuables aux faiblesses de l'agence de réglementation dans l'exécution du mandat qui lui avait été confié, en 1968, par la Loi sur la radiodiffusion.
>
> Chacune de nos recommandations est dictée, de façon directe ou indirecte, par les thèmes qui découlent de cette analyse.(1)

Vu l'ampleur du rapport, notre étude devra se limiter à présenter les points saillants des parties susceptibles d'intéresser particulièrement les parlementaires, soit celles qui portent sur les jalons pour une nouvelle loi sur la radiodiffusion, la radio-télévision française, le secteur public et le secteur privé.(2)

JALONS POUR UNE NOUVELLE LOI SUR LA RADIODIFFUSION

A. Principes et objectifs

Le Groupe de travail recommande que l'actuelle Loi sur la radiodiffusion fasse l'objet d'une révision en profondeur qui tienne compte des modifications légales, technologiques et sociales survenues depuis son entrée en vigueur en 1968. Il rappelle également que l'État doit concevoir pour la radiodiffusion un cadre juridique qui soit en harmonie avec les droits fondamentaux inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Le Groupe de travail propose plusieurs recommandations qui constituent des innovations par rapport au texte de 1968, dont les suivantes:

- que la politique canadienne de la radiodiffusion reconnaisse le caractère distinct de la radiodiffusion québécoise, en soi et comme point d'appui de la radiodiffusion en langue française partout au Canada;

---

(1) Ibid., p. 745-746.

(2) Le lecteur trouvera en annexe un tableau illustrant le coût de la mise en oeuvre des recommandations du Groupe de travail.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- que la Loi sur la radiodiffusion érige en principe la consultation fédérale-provinciale en matière de radiodiffusion;
- que la Loi sur la radiodiffusion reconnaisse formellement le droit des peuples autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.

B. Le cadre politique et réglementaire

Le Groupe de travail a étudié les dispositions de l'actuelle Loi sur la radiodiffusion qui permettent au gouvernement de s'introduire dans les fonctions du CRTC, soit l'article 23 (pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC) et l'article 22 (pouvoir de directives limité à certaines matières). Il a aussi tenu compte du projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur la radio, présenté par le ministre des Communications le 20 décembre 1984, qui proposait la création d'un pouvoir de directives sur des questions de politique générale. Il a conclu à la nécessité de réduire à un seul les croisements d'autorité admis dans la loi: le gouvernement doit choisir entre le veto et le pouvoir général de directives. Le Groupe de travail exprime sa préférence pour le second choix. Sa recommandation minutieusement détaillée se lit comme suit:

> Que la loi reconnaisse au gouvernement compétence pour intervenir auprès du CRTC selon l'un ou l'autre des modes suivants, mais non les deux: soit qu'il puisse renvoyer une décision au CRTC ou l'annuler; soit qu'il puisse lui donner des directives. Le Groupe de travail favorise pour sa part le pouvoir de donner des directives.
>
> Que dans l'hypothèse où le choix se porte sur le pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC, le gouvernement l'exerce selon une procédure qui respecte l'équité.
>
> Que le conseil des ministres, avant de donner une directive, soit tenu de consulter l'opinion publique à la manière du CRTC quand il se propose d'adopter ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'amender un règlement. Que le CRTC assume la responsabilité de ces audiences publiques.

Qu'il soit fait des directives un usage modéré de manière que l'organisme de réglementation reste libre d'intervention dans l'exercice courant de son mandat. Et qu'en outre, on se plie aux règles suivantes:

- les directives prennent la forme de règlements et obéissent aux dispositions de la loi sur les textes réglementaires;
- les directives n'ont pas d'effet rétroactif;
- seul le gouvernement peut émettre une directive, un ministre ne le peut pas;
- les directives sont formulées en termes généraux, comme les règlements, et c'est l'organisme de réglementation qui les interprète et en surveille l'application.(1)

Le Groupe de travail se prononce en faveur de l'élimination des membres à temps partiel du CRTC, qui se composerait de neuf membres nommés pour cinq ans. Il souhaite également qu'une place équitable soit réservée aux femmes et aux personnes issues des minorités, et que la proportion actuelle de membres francophones (4 sur 9) devienne la règle.

Le Groupe de travail recommande que la Loi sur la radiodiffusion maintienne le pouvoir étendu qu'a le CRTC de faire des règlements sur toutes les questions de sa compétence, et d'imposer à chaque entreprise des conditions de licence, notamment celles qui obligent un titulaire à consacrer des sommes d'argent déterminées à des fins particulières.

Comme solution de rechange à la nomination de membres à temps partiel, le Groupe de travail propose la nomination par le CRTC, dans chacun de ses bureaux régionaux, d'un médiateur chargé de veiller à la participation du public, de recevoir ses plaintes et de les suivre jusqu'à leur terme. Ce médiateur aurait l'autorité nécessaire "pour requérir, au besoin, les explications d'un radiodiffuseur et soumettre les cas graves à l'appréciation du Conseil".(2) Il devrait également se tenir en liaison

---

(1) Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, p. 191-192.

(2) Ibid., p. 212-213.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

avec les groupes désireux d'intervenir aux audiences sur les renouvellements de licences.

Deux propositions visent à améliorer la procédure des audiences publiques du CRTC: autoriser le contre-interrogatoire des parties opposées chaque fois que des contradictions risquent autrement d'entacher le dossier, et abandonner les pratiques de confidentialité qui nuisent à l'évaluation des requêtes.

LA RADIO-TÉLÉVISION FRANÇAISE

Le Groupe de travail rappelle la signature en février 1986 d'une entente intitulée "Entente de concertation et d'harmonisation Canada-Québec sur le développement du système de la télévision francophone", en vertu de laquelle le Québec se voit associé au développement du système français de télévision. Il se déclare convaincu que cette orientation doit être étendue à tout le système, la radio incluse. Il recommande par conséquent que l'on reconnaisse l'autonomie des services français (radio et télévision) dans l'organisation de Radio-Canada, que Radio-Canada français puisse se développer distinctement de CBC, et que les deux secteurs, au service de sociétés distinctes, puissent poursuivre différemment les objectifs assignés à la radio-télévision publique.

Le Groupe de travail préconise la création d'un service public spécialisé de langue française, Télé-Canada, qui diffuserait ou rediffuserait des émissions dans divers genres: émissions pour enfants, nouvelles et affaires publiques, documentaires, émissions culturelles, etc. Il demande aux télédistributeurs qui desservent principalement des abonnés de langue française d'accorder la priorité aux programmes des stations françaises.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le Groupe de travail fait valoir qu'il répond de diverses manières, dans le rapport, aux attentes légitimes des francophones hors Québec. Il ajoute cependant l'avertissement suivant:

> Qu'on le veuille ou non, toutefois, les francophones hors Québec devront toujours dépendre en grande partie de ce qui se fait au Québec en français et cela est particulièrement vrai pour la télévision dont le fonctionnement repose sur un équipement coûteux et une main-d'oeuvre abondante et spécialisée.(1)

Le Groupe de travail rappelle qu'il revient très cher, pour le secteur public de télévision, de servir à la fois une auditoire majoritairement québécois et les populations francophones dispersées ailleurs au Canada. Il recommande donc que le budget de Radio-Canada soit revu de façon que les sommes allouées pour une heure de production correspondent au rôle confié au réseau français dans le nouvel environnement télévisuel.

LE SECTEUR PUBLIC

A. La Société Radio-Canada

Le Groupe de travail propose plusieurs modifications au mandat légal de Radio-Canada. Il recommande notamment "que la disposition voulant que le service national contribue au développement de l'unité nationale soit [...] remplacée par une disposition d'une portée plus sociale à l'effet que, par exemple, le service contribue au développement du sentiment national".(2) Il fait valoir que Radio-Canada doit désormais avoir pour mandat d'offrir la gamme complète des émissions canadiennes plutôt que toute la gamme des émissions possibles, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, Radio-Canada devrait éviter autant que possible de présenter les émissions étrangères normalement accessibles par l'entremise des autres diffuseurs canadiens.

---

(1) Ibid., p. 245.

(2) Ibid., p. 306.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En ce qui concerne les réseaux de radio, le Groupe de travail recommande de leur épargner toute nouvelle compression budgétaire importante. Il souhaite que la nouvelle loi sur la radiodiffusion stipule que Radio-Canada assure à la fois des services de radio et de télévision et prévoie que la radio et la télévision de langues française et anglaise de Radio-Canada aient la possibilité de poursuivre des carrières distinctes au plan des programmes, des audiences et des moyens financiers.

Quant à la télévision, le Groupe de travail opte en faveur de la canadianisation du programme. Ainsi, la télévision de Radio-Canada devrait s'employer à substituer des émissions canadiennes agréables et originales à toutes les émissions américaines qui ne lui sont pas exclusives, "à compter du moment où des crédits à cet effet ou une dotation en conséquence lui seront accordés par l'État".(1)

Radio-Canada devrait demander au CRTC une licence d'exploitation d'un canal réservé aux informations en langue anglaise. Un service analogue, mais restreint, serait offert en langue française par Télé-Canada. Le programme du canal d'informations serait transmis par satellite aux abonnés des services de base de câblodistribution. Il serait financé par les recettes de publicité de même que par une hausse minime du tarif d'abonnement au câble. Il s'agirait donc d'une entreprise financièrement autonome.

Les services de télévision de langue anglaise de Radio-Canada devraient être restructurés en cinq régions: Alberta - Colombie-Britannique, Manitoba - Saskatchewan, Ontario, Québec et Atlantique. Les services de langue française devraient être concentrés dans les quatre centres suivants: Montréal, Québec, Moncton et Ottawa.

Radio-Canada devrait négocier avec ses stations affiliées de télévision les modalités de diffusion du programme national complet, sans modification d'horaire. Si une entente s'avère impossible, Radio-Canada devrait envisager la possibilité d'assurer la distribution par les moyens appropriés, en tenant compte des conditions locales du marché.

---

(1) Ibid., p. 322.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le Groupe de travail fait valoir la nécessité d'harmoniser le budget et le mandat de la Société Radio-Canada. À cette fin, il recommande d'effectuer des changements importants au processus, auquel participeraient le gouvernement, la Société et le CRTC:

> Que le processus de renouvellement des licences soit précédé d'un énoncé du gouvernement au sujet du niveau de financement qu'il entend accorder au cours de la prochaine période de validité de la licence. Qu'il soit également précédé d'une présentation des plans de Radio-Canada relativement à la période visée par les licences, de même que par une promesse de réalisation de sa part devant le CRTC. Qu'à partir de là, compte tenu des réactions du public exprimées dans le cadre des audiences de renouvellement, en bonne et due forme, et des vues globales du CRTC sur l'évolution du système de la radiodiffusion canadien, que le CRTC impose les conditions qu'il juge nécessaires aux licences de Radio-Canada.(1)

Le Groupe de travail recommande que - contrairement à la pratique actuelle - les postes de président du conseil d'administration et de président-directeur général de Radio-Canada soient détenus par des personnes distinctes aux fonctions clairement définies. Ainsi, le président du conseil serait chargé de l'orientation tandis que le président-directeur général disposerait des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre des orientations établies par le conseil d'administration. Le président du conseil serait nommé par le gouverneur en conseil, et le président-directeur général, par le conseil d'administration.

Le Groupe de travail favorise la création de la fonction d'ombudsman, qui relèverait du conseil d'administration de Radio-Canada. La tâche devrait être confiée à deux titulaires, l'un francophone et l'autre anglophone. Ceux-ci s'occuperaient des plaintes de la population, et les résultats de leurs enquêtes seraient publiés. Ils pourraient également étudier les plaintes transmises par le Parlement ou ses comités.

---

(1) Ibid., p. 352.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le secteur public provincial

Le Groupe de travail recommande que le CRTC continue d'accorder des licences d'exploitation aux organismes provinciaux de radiodiffusion mais que les provinces déterminent elles-mêmes la nature du service, y compris la part réservée aux émissions éducatives parmi les autres émissions au programme. Il suggère que le gouvernement du Canada entreprenne des négociations avec les gouvernements des provinces en vue de regrouper tous les radiodiffuseurs provinciaux sous l'égide du CRTC (dans les limites de la recommandation précédente). Il souhaite que les entreprises provinciales de radiodiffusion puissent s'associer à des réseaux nationaux ou régionaux et qu'elles soient admissibles au Fonds de développement de la production canadienne et aux autres programmes d'aide à la production.

C. L'Office national du film

Le Groupe de travail recommande que l'on considère l'Office national du film (ONF) comme un important producteur de documentaires d'actualité sociale et d'émissions éducatives pour enfants, à l'intention du réseau public de télévision dont il propose la création, Télé-Canada. La loi régissant l'ONF devrait être modifiée pour lui permettre l'accès à la radiodiffusion et pour assurer son indépendance du gouvernement. Même si Télé-Canada versera des droits appropriés pour la diffusion des productions de l'ONF, le gouvernement est invité à débloquer les crédits nécessaires à la contribution de ce dernier au programme de la télévision canadienne.

L'ONF devrait être incité à continuer d'assumer son rôle au niveau régional en recourant aux talents locaux pour la production de films destinés à la télévision. Dans le cadre de sa participation à Télé-Canada, l'ONF devrait réserver une place importante au Studio D, représentant le groupe des femmes en son sein.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D. Télé-Canada

Soucieux de fournir un nouveau débouché aux émissions canadiennes, spécialement dans les domaines de pénurie, le Groupe de travail recommande la mise sur pied d'un deuxième service public de télévision - le réseau français, Télé-Canada, et le réseau anglais, TV Canada. Il résume ainsi sa proposition:

> Que le Canada ait un nouveau service de télévision satellite-câble appartenant au secteur public, non financé par la publicité, dont la programmation mette l'accent sur la production régionale, les émissions pour les jeunes, les émissions d'arts d'interprétation, les documentaires et les meilleures émissions diffusées par les autres télédiffuseurs canadiens. Que seul le réseau français diffuse en plus des émissions d'information et d'affaires publiques. Que le gouvernement convoque une réunion des télédiffuseurs publics fédéral et provinciaux ainsi que des représentants de l'Office national du film, pour étudier la création d'un tel service sous la direction d'un conseil d'administration représentatif des parties intéressées.(1)

Tous les câblodistributeurs qui offrent des services de télévision payante facultatifs devraient inclure le nouveau canal dans leur service de base. Le financement de Télé-Canada serait assuré grâce aux frais facturés par le nouveau réseau aux câblodistributeurs sur la base d'une tarification par abonné, le coût supplémentaire se répercutant sur les taux d'abonnement au câble.

E. Le Fonds de développement de la production canadienne

Le Groupe de travail recommande que le Fonds de développement pour la production d'émissions de télévision canadiennes soit reconduit pour un deuxième mandat quinquennal de 1988 à 1993 et qu'un tiers des fonds continue à être consacré aux émissions de langue française. Il propose également l'adoption de dispositions législatives pour conférer officiellement à Téléfilm Canada un statut d'agence gouvernementale

---

(1) Ibid., p. 385.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

indépendante, dotée d'un mandat clair quant à la façon d'administrer le Fonds de développement. D'ici la fin de 1987-1988, l'aide octroyée par le Fonds devrait se faire à parité avec les droits de diffusion versés par les télédiffuseurs canadiens et viser à ce que les productions aillent chercher la plupart de leurs recettes sur le marché canadien.

LE SECTEUR PRIVÉ

A. La radio privée

Le Groupe de travail croit que l'approche et les objectifs du CRTC en matière de radio privée sont appropriés. Il recommande par conséquent que la radio continue d'être réglementée mais que les instruments de réglementation soient souples, et notamment que les conditions d'octroi de licences soient mieux adaptées aux conditions particulières de chaque station ou réseau. Il se prononce en faveur du maintien des exigences de contenu canadien auxquelles les radiodiffuseurs sont actuellement soumis, notamment le quota de 30 p. 100 de contenu canadien imposé aux titulaires de licences MA.

B. La télévision privée

Le Groupe de travail expose en détail les recettes et dépenses de la télévision privée, y compris ses dépenses de programmation, et il examine sa rentabilité ainsi que la structure et les résultats de l'industrie. Soucieux de renforcer l'aptitude des radiodiffuseurs privés à contribuer à la réalisation des objectifs de la nouvelle loi sur la radiodiffusion, il recommande que l'on maintienne les modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu par le projet de loi C-58 de 1976,(1) ainsi que la politique du CRTC relative à la substitution simultanée des émissions. Il propose toutefois que le CRTC adopte des

---

(1) Ces modifications avaient pour but de permettre aux entreprises d'inclure dans leurs dépenses déductibles le coût des annonces publicitaires s'adressant aux acheteurs canadiens, seulement lorsque celles-ci sont diffusées par des stations ou des réseaux canadiens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures en vue d'éviter que sa politique en matière de substitution des émissions n'ait pour effet de réduire le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes aux heures de forte écoute.

Désireux d'assurer un temps d'antenne suffisant à ces émissions, le Groupe de travail se prononce en faveur du maintien de l'exigence de 60 p. 100 de contenu canadien pour l'ensemble de la programmation et de 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 h et 24 h. Il recommande en outre l'adoption d'un règlement obligeant les télédiffuseurs privés à respecter un minimum de 45 p. 100 de contenu canadien pour les émissions diffusées en soirée, soit entre 19 h et 23 h.

Le Groupe de travail fait valoir que les stations et les réseaux privés de télévision doivent être tenus de consacrer une proportion plus importante de leurs ressources au financement des émissions canadiennes. À cette fin, il propose que le CRTC utilise l'instrument des conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux à investir dans les productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes, en fonction notamment de leurs ressources financières.

C. Télévision payante et canaux spécialisés

Tenant compte du fait que la télévision payante a failli à ses promesses de contenu canadien et qu'elle a connu des difficultés financières considérables, le Groupe de travail recommande que lorsqu'il fixera les exigences relatives à la teneur canadienne pour le second terme des licences, le CRTC tienne compte de la contribution "réaliste et appropriée" que les exploitants de télévision payante pourront verser à mesure que le nombre de leurs abonnés augmentera. Il propose également qu'au moment de fixer les conditions de licence pour la télévision payante, le CRTC tienne compte de la politique du film du gouvernement fédéral et, notamment, de la création du Fonds de développement pour la production de longs métrages canadiens. Il fait valoir que les conditions de licence du CRTC pour la télévision payante devraient viser à garantir la présentation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de la plupart des longs métrages canadiens produits. Enfin, il se prononce pour le maintien de l'interdiction, par le CRTC, de toute concurrence américaine indue.

En ce qui concerne les services de programmation spécialisés, le Groupe de travail recommande que la nouvelle chaîne non commerciale dont il propose la création, Télé-Canada/TV Canada, fasse partie du service de base du câble pour les systèmes qui offrent des services facultatifs, de même que le canal de langue anglaise administré par Radio-Canada qui sera consacré à l'information et aux affaires publiques. Pour les services de langue anglaise, il propose qu'en attendant une restructuration radicale de l'étagement actuel des services offerts au câble, les services spécialisés canadiens continuent d'être offerts sur une base facultative, et que la retransmission de signaux américains concurrents demeure interdite. Enfin, compte tenu de l'étroitesse du marché pour des services spécialisés commerciaux de langue française, il suggère que le CRTC autorise l'exploitation de quelques canaux spécialisés soigneusement choisis qui seraient offerts avec l'abonnement de base au câble.

CONCLUSION

Le rapport du Groupe de travail se termine par un appel lancé à ceux qui devront prendre les décisions nécessaires pour consolider un système de radiodiffusion vraiment canadien:

> Les décisions finales devront être prises par ceux qui dirigent la politique de la radiodiffusion: le CRTC, les gouvernements provinciaux et, par-dessus tout, le gouvernement du Canada. C'est à ces corps publics d'évaluer le degré de détermination des Canadiens à vouloir se doter d'une politique canadienne de radiodiffusion. C'est aussi à eux de savoir quelle contribution ils veulent exiger du secteur privé pour atteindre les objectifs de la nouvelle loi sur la radiodiffusion qui, nous l'espérons, sera adoptée. C'est encore à eux de décider de l'importance des crédits gouvernementaux alloués à la radio-télédiffusion. C'est toujours à eux de déterminer si les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canadiens sont prêts à débourser des sommes plus élevées pour s'abonner à la câblodistribution ou à payer des taxes pour financer un nouveau réseau public. Nous connaissons les difficultés que posent ces décisions. Mais on peut affirmer sans ambages qu'elles sont capitales pour l'avenir de notre pays et notre devenir.(1)

---

(1) Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, p. 754-755.

ANNEXE

Source: Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, p. 721-727.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

Poste de dépense	Coût	Observations
1. **Radiodiffusion autochtone** – Augmenter les crédits du Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion pour couvrir les coûts de partage d'un transpondeur de satellite avec Radio-Canada.	2 à 3 millions $	L'option d'un transpondeur collectif pour le relais des émissions autochtones serait une mesure provisoire, en attendant d'autres dispositions de retransmission par satellite des émissions en langues autochtones.
2. **Programmation de Radio-Canada** A. **Information** – Créer des services locaux d'information radio dans les régions du Canada qui n'ont pas accès aux bulletins de nouvelles ni aux émissions d'actualité du réseau anglais de radio de Radio-Canada.	Radio-Canada évalue à 13 millions de dollars échelonnés sur une période initiale de 5 ans, la prestation d'un service de radio local à 19 colectivités non desservies (soit un peu plus de 2 millions de dollars par an). Le coût du service d'information local comprend des immobilisations moyennes d'environ 300 000 $ et des frais d'exploitation moyens d'environ 160 000 $ par an.	Ce service pourrait être instauré à mesure que les fonds deviennent disponibles. Le Groupe d'étude souscrit au principe de combler le plus efficacement possible les lacunes que présente la couverture de l'actualité par Radio-Canada.
– Ouvrir des bureaux dans les principales régions du Québec où Radio-Canada ne dispose pas de journalistes en place (Abitibi, Estrie, Mauricie, etc.).	Le coût d'administration de chacun de ces bureaux serait d'environ 400 000 $ par an. Si l'on ouvrait trois bureaux, les coûts annuels seraient de 1,2 million de dollars.	Cette recommandation est liée à nos recommandations concernant la réorganisation du service de Radio-Canada dans l'est du Québec.
– Produire, au cours d'une période d'essai de 3 à 5 ans, un journal télévisé régional de langue française à Chicoutimi, qui serait diffusé par la station affiliée locale de Radio-Canada.	Coût estimatif de 700 000 $ par an.	Cette recommandation est aussi liée à la réorganisation des services de Radio-Canada en langue française au Québec.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

– Créer un canal anglais réservé aux informations et établir un canal français partiellement réservé aux informations. Ces canaux vont de pair avec l'établissement de services d'information supplémentaires à l'étranger.	Le coût dépend de l'envergure des nouveaux services et pourrait varier de 20 à 35 millions de dollars. Le coût relatif à chaque correspondant à l'étranger est évalué à 300 000 $.	Les recettes proviendraient des sociétés de télédistribution, en fonction du nombre d'abonnés, ainsi que de la publicité nationale. Avec une redevance de 25 ¢ par abonné à un réseau câblé de services de base ou étendus offrant des services facultatifs, cette initiative s'autofinancerait.
B. Émissions de divertissement : en période de grande écoute		
– Concentrer et renforcer la production d'émissions anglaises autres que les bulletins de nouvelles, les magazines d'actualités et les sports, à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. Id. pour les productions de langue française à Montréal, Ottawa, Québec et Moncton.	Cette initiative suppose, en partie, la restructuration des dépenses au sein de chaque région. Toutefois, dans la mesure où la production régionale serait renforcée, ces dépenses s'intégreraient à celles de réseau pour la production de programmes canadiens.	La recommandation du Groupe de travail est de renforcer la production des émissions de télévision de Radio-Canada en région, en concentrant la production d'émissions de divertissement à une seule station par région. Cette recommandation va de pair avec celle relative au rôle de Télé-Canada en région.
– Augmenter les redevances versées actuellement par Radio-Canada à la diffusion des émissions canadiennes réalisées par des indépendants.	Le coût supplémentaire de ce changement est évalué à 15 millions de dollars.	Cette initiative aurait pour résultat une augmentation des redevances versées par Radio-Canada à 40 %. L'hypothèse est que le Fonds de développement doublerait la mise.
– Augmenter le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées entre 19 h et 23 h aux réseaux français et anglais de télévision de Radio-Canada.	Il en coûterait à Radio-Canada les montants estimatifs suivants pour faire passer le programme canadien, en période de grande écoute, du niveau actuel de 80 % : à 85% : de 10 . 12 millions de dollars à 90% : de 20 à 24 millions de dollars	Il existe fort peu d'émissions canadiennes de divertissement en soirée. La recommandation du Groupe de travail aurait pour effet de faire augmenter la teneur canadienne de Radio-Canada pendant ces heures. Si le Fonds de développement était reconduit après 1987, le

	à 95% : de 30 à 36 millions de dollars Les coûts seraient les mêmes pour Téléfilm Canada, si bien que les dépenses totales équivaudraient au double de ces chiffres (voir le point 8 ci-dessous). La Société estime qu'elle pourrait perdre également de 30 à 50 millions de dollars en recettes publicitaires, si elle portait le contenu canadien à 95 %, mais le dégrèvement fiscal proposé devrait diminuer considérablement ces pertes.	financement de Téléfilm Canada se trouverait renouvelé automatiquement.
– Accroître le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées le jour aux réseaux français et anglais de télévision de Radio-Canada.	Le coût estimatif pour Radio-Canada se situe entre 10 et 15 millions de dollars. La part des coûts assumés par le Fonds de développement serait proportionnelle à l'utilisation de productions des indépendants pour les enfants dans le cadre de la canadianisation de son programme.	Les coûts varient en fonction du pourcentage d'émissions canadiennes diffusées en dehors des périodes de grande écoute.
3. **Distribution des services de Radio-Canada**		
– Assurer les services de Radio-Canada aux collectivités autochtones isolées. – Assurer les services de Radio-Canada aux minorités francophones à l'extérieur du Québec.	L'extension des services de Radio-Canada devrait se poursuivre à mesure que l'on disposera des fonds.	Cette extension des services fait partie du mandat de Radio-Canada, à titre de radiodiffuseur de dernière instance, au service des Canadiens qui, autrement, seraient laissés pour compte.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

– Remplacer intégralement les 14 stations de radio affiliées à Radio-Canada.	De 5 à 6 millions de dollars pour la mise en place des nouveaux émetteurs.	Cette dépense pourrait s'échelonner sur plusieurs années.
– Étendre le rayonnement de la radio stéréo de Radio-Canada en anglais et en français.	Un investissement de 37 millions de dollars pour le service stéréo de langue anglaise ferait passer la pénétration de 72 %, comme c'est le cas actuellement, à plus de 96 %. Dans un premier temps, des dépenses de 10 millions de dollars porteraient le rayonnement à 82 %. Les coûts d'extension du service en français, en vue de desservir toutes les agglomérations d'au moins 40 000 habitants, se chiffreraient à 3 millions de dollars.	A l'heure actuelle, des centres de l'importance de Victoria, Sudbury et Charlottetown ne peuvent capter les émissions stéréo de Radio-Canada. L'extension du service pourrait se faire en plusieurs années.
– Négocier avec les stations affiliées de télévision anglaise et française de Radio-Canada, pour qu'elles diffusent la totalité des émissions réseau.	Les coûts varient en fonction du degré de remplacement des stations affiliées par des émetteurs et du pourcentage d'émissions réseau distribuées par les stations affiliées. Au total, toutefois, ces coûts ne devraient pas être trop élevés.	La révision des contrats d'affiliation à Radio-Canada est déjà en cours. L'issue du processus sera déterminée par les décisions relatives à la teneur canadienne du programme de Radio-Canada et par les mesures prises en vue d'augmenter les recettes publicitaires des émissions canadiennes. Bien que dans l'immédiat, on ne prévoie pas de perte financière, il faut envisager la possibilité d'une baisse des cotes d'écoute, si les émissions locales sont remplacées par des programmes réseau.
– Ouvrir une station de télévision anglaise de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick.	Radio-Canada consacre déjà des montants considérables à la diffusion d'émissions à sa station affiliée du Nouveau-Brunswick. La création d'une station entraînerait des coûts	Le Nouveau-Brunswick est actuellement la seule province qui ne possède pas de station de télévision de langue anglaise de Radio-Canada. La création d'une station assurerait la diffusion

4. **Ombudsman de Radio-Canada** – Créer la fonction d'ombudsman de Radio-Canada et nommer au sein de la Société deux titulaires, responsables respectivement des services anglais et français.	supplémentaires de 25 à 28 millions de dollars en immobilisations et de 1,5 million de dollars par an en frais d'exploitation. De 500 000 $ à 750 000 $ par an.	de toutes les émissions réseau dans la province. A cette fin, les fonds supplémentaires devraient provenir de crédits parlementaires.
5. **Radio privée et enregistrements sonores** – Inciter les radiodiffuseurs privés à aider davantage FACTOR/CTL et MUSICACTION. – Accorder une aide gouvernementale accrue aux enregistrements sonores canadiens, en mettant l'accent sur des besoins minoritaires non comblés par FACTOR/CTL ou MUSICACTION.	La méthode préconisée permettrait de libérer des fonds supplémentaires pour aider à la production d'enregistrements sonores canadiens. Le Groupe de travail est d'avis qu'il faudrait investir au moins 5 millions de dollars de fonds publics par an pour aider à la production d'enregistrements sonores canadiens, afin de satisfaire les publics minoritaires désireux d'écouter de la musique peu susceptible d'être financée par des organismes industriels.	Ces deux organismes mettront l'accent sur les catégories commerciales d'enregistrements. Des fonds supplémentaires ont été engagés en vertu d'un programme annoncé récemment par le ministre des Communications.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

6. **Télévision privée** – Au moyen des conditions de licence, obliger les radiodiffuseurs privés à contribuer davantage au financement des émissions canadiennes.	Les redevances versées par les radiodiffuseurs privés pour la distribution d'émissions canadiennes seraient doublées par le Fonds de développement. Si Téléfilm engageait, par exemple, 35 millions de dollars en 1987-1988, il faudrait que les radiodiffuseurs privés versent 35 millions de dollars sous forme de redevances. Cette initiative ne doit pas être prise au détriment des bulletins d'informations et des émissions d'actualité, qui doivent par ailleurs faire l'objet d'un financement suffisant.	L'aide Téléfilm devrait être conditionnelle à la contribution de redevances (le Groupe de travail suggère un minimum de 15%) pour couvrir les coûts de production. Les conditions d'autorisation du CRTC varieraient d'un radiodiffuseur à l'autre et entre les secteurs français et anglais. À l'heure actuelle, la couverture de l'actualité est mieux assurée en anglais qu'en français; les émissions canadiennes de divertissement sont la plus grande faiblesse de la télévision anglaise.
7. **Télé-Canada** – Créer un nouveau service non commercial en français et en anglais mettant l'accent sur les émissions pour enfants, les documentaires et les magazines artistiques, de même que sur les productions indépendantes en provenance des régions. Le réseau retransmettrait également des émissions venant d'autres radiodiffuseurs.	Le budget de la première année serait de 45 à 50 millions de dollars et grimperait à plus de 100 millions de dollars sur une période de 5 ans. Des fonds supplémentaires proviendraient de l'Office national du film, des gouvernements provinciaux et de Téléfilm Canada, et le réseau diffuserait des reprises d'émissions canadiennes.	Télé-Canada percevrait des câblodistributeurs des redevances fixées en fonction du nombre d'abonnés, que l'on pourrait établir dans un premier temps à 75 ¢ par abonée pour élever ce montant de 25 ¢ par an, jusqu'à concurrence de 1,50 $. Par la suite, les redressements se feraient au rythme de l'inflation. Les tarifs d'abonnement au câble seraient rajustés suivant les modalités proposées au chapitre 24.
8. **Le Fonds de développement** – Reconduire le Fonds de développement pour un deuxième mandat quinquennal de 1988 à 1993.	Le niveau de financement jugé satisfaisant pour le Fonds de développement serait de 75 millions de dollars en 1987-1988, montant qui devrait être augmenté chaque année, au moins au rythme de l'inflation pour les cinq prochaines années.	Le coût du Fonds de développement serait compensé par les recettes fiscales provenant de la taxe imposée sur les abonnements au câble à raison de 5 % pour le service de base et de 10 % pour les services facultatifs.

9. **Stimulant fiscal à l'intention des annonceurs** – Dégrever de 150 % les coûts de publicité des émissions pour enfants, des dramatiques, des émissions de variétés, des arts et des documentaires qui obtiennent 10 points selon les critères de définition des programmes canadiens du CRTC.	Le coût estimatif maximum pour ce dégrèvement serait de 29 millions de dollars. Mais, comme cette mesure aurait pour effet d'accroître les recettes publicitaires des émissions canadiennes, la production candienne s'en trouverait renforcée.	Cette proposition est complémentaire à la reconduction du mandat du Fonds de développement, du relèvement du contenu canadien de Radio-Canada et des récentes initiatives du CRTC pour renforcer la programmation canadienne dans ces catégories.
10. **Recherche et réglementation** – Le CRTC devrait adopter une stratégie pour faire respecter les règlements et les conditions d'autorisation des radiodiffuseurs; par ailleurs, le ministère des Communications et le CRTC devraient augmenter considérablement les fonds consacrés à la recherche.	Sans une connaissance détaillée du mode de fonctionnement du CRTC, il est difficile de déterminer quels seraient les coûts exacts de la stratégie d'application des règlements. Nous estimons toutefois qu'il en coûterait de 5 à 7 millions de dollars.	Le CRTC perçoit actuellement des redevances de loin supérieures aux dépenses engagées pour la réglementation de l'industrie. Il bénéficie donc d'un excédent qui pourrait servir aux dépenses supplémentaires. Une augmentation de l'autoréglementation pourrait permettre de réduire les coûts.
– Créer une banque de données des décisions du CRTC, financer divers groupes de citoyens chargés d'observer l'évolution et de participer à l'élaboration de la politique en matière de radiodiffusion, et créer un poste d'agent de participation publique dans chaque bureau régional du CRTC.	Mettre en place cette mesure coûterait de 1 à 1,5 million de dollars.	Comme nous l'avons déjà signalé, les recettes provenant des redevances de radiodiffusion sont supérieures aux dépenses du CRTC.